VIII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 78)**

z dnia 25 stycznia 2018 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 78)

25 stycznia 2018 r.

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej, obradująca pod przewodnictwem posła **Tadeusza Dziuby (PiS)**, zastępcy przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli realizacji Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015.

W posiedzeniu udział wzięli: **Jarosław Waszkiewicz** dyrektor Departamentu Dróg Publicznych Ministerstwa Infrastruktury wraz ze współpracownikami, **Wojciech Kutyła** wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami, **Iwona Stępień-Kotlarek** zastępca Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad wraz ze współpracownikami.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Tadeusz Oset** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Dzień dobry państwu. Zwracam się do państwa posłów z pytaniem, czy są uwagi do porządku dziennego? Widzę, że nie ma. Tym samym porządek dzienny posiedzenia został przyjęty. Witam zaproszonych gości: pana prezesa Wojciecha Kutyłę z silną obstawą, panią Iwonę Stępień-Kotlarek też ze współpracownikami, pana Jarosława Waszkiewicza dyrektora Departamentu w Ministerstwie Infrastruktury. Miał być jeszcze dyrektor Departamentu Gospodarki Odpadami w Ministerstwie Środowiska, ale wydaje mi się, że jeszcze dotąd nie przyszedł, więc wszystkich państwa witam.

Przystępujemy do realizacji porządku dziennego, tj. rozpatrzenia informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli realizacji Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015. Panie prezesie, zapraszam. Proszę podzielić głosy między współpracowników tak jak pan uważa za stosowne i rozpoczynamy.

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli Wojciech Kutyła:

Dziękuję bardzo. Szanowny panie przewodniczący, szanowne panie i panowie, Wysoka Komisjo, Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015 był kontynuacją realizacji zadań z poprzedniego Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012 – pierwszego wówczas średniookresowego dokumentu programowego w sektorze infrastruktury dróg krajowych. Podstawowymi czynnikami, które spowodowały konieczność pilnego opracowania nowego programu budowy dróg krajowych, były: uchwalenie w dniu 27 sierpnia 2009 r. nowej ustawy o finansach publicznych, umożliwiającej aneksowanie dotychczasowego programu, błędy popełnione przy opracowaniu i realizacji programu na lata 2008-2012, poprzez ujęcie w nim zbyt dużej liczby zadań w stosunku do możliwości ich sfinansowania. Łączna wartość programu na lata 2008-2012 była zaniżona o około 50%. Program został przygotowany i przyjęty w 2007 r., natomiast wartości ujęte w tym programie bazowały na kosztorysach z lat 2004-2006. Nie uwzględniał on zatem znacznego wzrostu cen materiałów budowlanych, jaki nastąpił w latach 2007-2008.

Celem przeprowadzonej przez NIK kontroli była ocena działań podjętych przez organy administracji państwowej w zakresie prawidłowego określania celów oraz właściwego przebiegu realizacji Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015. Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa, w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad oraz w jej 4 oddziałach, tj. w oddziale w Bydgoszczy, Gdańsku, Rzeszowie i Warszawie.

Z kontroli NIK wynika, że już na etapie opracowywania projektu Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015 nie ustalono kryteriów doboru zadań inwestycyjnych, a także nie dostosowano planowanego zakresu rzeczowego do możliwości finansowych. Kryteria i kolejność wykonywania inwestycji wynikały głównie z zaawansowania przygotowania lub realizacji robót drogowych oraz możliwości ich sfinansowania w ramach przydzielonych środków. W konsekwencji dzielono zadania inwestycyjne na etapy i kierowano do realizacji pojedyncze odcinki drogowe, bez zachowania ciągłości korytarza drogowego pomiędzy ośrodkami miejskimi. Dzieląc przedsięwzięcia na szereg odcinków, realizowano w pierwszej kolejności pojedyncze odcinki dróg krajowych, które bez większych przeszkód można było przygotować do realizacji w stosunkowo krótkim terminie. Po zsumowaniu długości poszczególnych odcinków, uzyskano znaczne efekty rzeczowe, lecz bez uzyskania pełnego efektu ciągłości planowanego korytarza drogi krajowej. Ponadto w wyniku niewłaściwego przygotowania Programu na lata 2011-2015 ujęto w planie 62 przedsięwzięcia drogowe bez zabezpieczenia finansowania, mimo wcześniej poniesionych kosztów w wysokości prawie 400 milionów złotych na ich przygotowanie w ramach Programu na lata 2008-2012.

Dodatkowo, na skutek niewłaściwego przygotowania Programu, do końca 2014 r. poniesiono koszty w wysokości 172 000 tys. zł na przygotowanie 41 zadań inwestycyjnych, dla których nie przewidziano terminów dalszej realizacji w ramach Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015. Kwotę 12 700 tys. zł (ze 172 000 tys. zł), przeznaczoną na przygotowanie dwóch inwestycji, bezpowrotnie utracono. Największa utracona kwota –12 000 tys. zł – dotyczyła przebudowy drogi S8 Białystok-granica państwa. Z kolei środki w wysokości 159 300 tys. zł zostały wydatkowane na przygotowanie 38 inwestycji, których realizacja została zamrożona do czasu podjęcia decyzji o kontynuowaniu prac przygotowawczych na tych zadaniach.

Izba ocenia, że planowane w ramach Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015 efekty rzeczowe, czyli ciągłość sieci drogowej i jej funkcjonalność, nie zostały w całości osiągnięte. Nie oddano do ruchu zakładanej liczby kilometrów nowych autostrad, dróg ekspresowych i obwodnic oraz długości dróg wzmocnionych i przebudowanych. Jednocześnie nie zrealizowano w pełnym zakresie wyznaczonych w Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015 priorytetów, dotyczących m.in. ukończenia wszystkich kluczowych odcinków autostrad, zakończenia wszystkich prac przygotowawczych dla dróg ekspresowych ujętych w Programie na lata 2008-2012, zakończenia realizacji dróg ekspresowych na wybranych ciągach i uruchomienia realizacji na pozostałych ciągach priorytetowych, jak i zakończenia dostosowywania sieci dróg krajowych do przenoszenia obciążeń 11,5 tony na oś na głównych szlakach tranzytowych.

Kontrola wykazała, że jedną z podstawowych przyczyn niezrealizowania do czasu zakończenia kontroli większości zaplanowanych w PBDK zadań inwestycyjnych było nieprawidłowe wykonanie prac i konieczność ich naprawy oraz wykonanie robót uzupełniających i dodatkowych, związanych z usuwaniem usterek. W ramach zadań inwestycyjnych objętych PBDK na lata 2011-2015 w 94 kontraktach realizowane były zamówienia dodatkowe na łączną kwotę ponad 500 000 tys. zł.

Kontrola wykazała również nieterminową realizację 103 zadań, tj. 79,2% wszystkich zadań realizowanych w ramach PBDK w latach 2011-2015 o łącznej wartości 48 000 000 tys. zł. Średni okres wydłużenia realizacji zadań wyniósł 200 dni. Jednocześnie NIK zauważa, że wybudowana w latach 2011-2015 infrastruktura autostrad, dróg ekspresowych i dróg szybkiego ruchu, a także poniesione w tym okresie nakłady były do tej pory najwyższe w historii kraju. Łącznie w ramach Programu na lata 2011-2015 oddano do ruchu ponad 1800 kilometrów dróg krajowych, w tym ponad 700 kilometrów autostrad, 835 kilometrów dróg ekspresowych oraz prawie 285 kilometrów obwodnic i przebudów lub wzmocnień dróg.

Na realizację powyższych inwestycji wydatkowano w tym czasie ogółem prawie 75 000 000 tys. złotych, z tego ponad 62 000 000 tys. złotych ze środków Krajowego Funduszu Drogowego na zadania drogowe i 12 400 000 tys. złotych ze środków budżetu państwa na prace przygotowawcze, remonty, utrzymanie oraz zarządzanie siecią dróg krajowych.

Mimo tak znacznych efektów rzeczowo-finansowych pełen ciąg autostradowy uzyskano jedynie przy budowie autostrady A4 w czerwcu 2016 r., a w zakresie dróg ekspresowych uzyskano pełne ciągi korytarzowe jedynie w przypadku dwóch dróg ekspresowych, tj. S3 pomiędzy Szczecinem a Nową Solą oraz S8 pomiędzy Wrocławiem a miejscowością Walichnowy. Planowana na rok 2013 długość dróg oddanych do ruchu w ramach tego Programu została osiągnięta dopiero w czerwcu 2015 r., a więc z blisko dwuletnim opóźnieniem.

Jedną z przyczyn tego stanu było zaniechanie ustalenia w PBDK priorytetów realizacji zadań inwestycyjnych istotnych dla poprawy połączeń komunikacyjnych. Część z nich znajdowała się w 2015 r. nadal w fazie planowania bez określenia terminu ich realizacji, np. A1 Częstochowa–Piotrków Trybunalski, A2 Kałuszyn–Terespol, S7 Warszawa–Płońsk, S11
Poznań–Koszalin, S19 Białystok–Lublin i S61 Ostrów Mazowiecka–Budzisko.

Podsumowując, brak uwzględnienia i kontynuacji w kolejnych programach budowy dróg krajowych rozpoczętych już inwestycji, na które zostały poniesione nakłady, ustalenie w programach limitu finansowego niewystarczającego w pełni na realizację ujętych w nich inwestycji, miało bezpośredni wpływ na nieosiągnięcie zamierzonych w PBDK celów. Ponadto, w toku realizacji znacznej części inwestycji nastąpiło istotne przekroczenie zaplanowanych terminów ich ukończenia. Zwiększona została również wartość zamówień w stosunku do wartości maksymalnej określonej w umowach zawartych z wykonawcami. Spowodowane to było między innymi brakiem prawidłowego przygotowania inwestycji do realizacji, skutkującym koniecznością wykonywania robót dodatkowych i tym samym wydłużaniem terminów realizacji zadań, a także nienależytym nadzorem inwestorskim sprawowanym przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad.

W celu doprowadzenia do sprawnego realizowania programów inwestycji infrastrukturalnych w zakresie budowy dróg krajowych i autostrad, Najwyższa Izba Kontroli uważa za konieczne podjęcie działań przez ministra właściwego ds. transportu, dotyczących:

– zapewnienia planowania adekwatnego do zbilansowanych możliwości wykonawczych i środków przeznaczonych na inwestycje drogowe;

– dokonanie stosownej weryfikacji zadań pod kątem ustalenia priorytetów inwestycyjnych dla wszystkich kluczowych odcinków autostrad i dróg ekspresowych;

– zmiany w kolejności realizacji poszczególnych odcinków dróg, celem maksymalizacji efektów;

– zapewnienia połączeń komunikacyjnych między ośrodkami miejskimi, zgodnie z Polityką Transportową Państwa na lata 2006–2025.

Do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad wnioskowaliśmy o terminowe i rzetelne przygotowanie oraz realizowanie i nadzór nad inwestycjami drogowymi.

Bardzo państwu dziękuję za uwagę. Jesteśmy do dyspozycji.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Myślę, że trzeba by było teraz poprosić Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad o komentarz do ustaleń Najwyższej Izby Kontroli. Bardzo proszę.

Zastępca Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad Iwona Stępień-Kotlarek:

Panie przewodniczący, szanowni państwo, Generalna Dyrekcja oczywiście odpowiedziała na zarzuty przedstawione w raporcie z kontroli. Była korespondencja, składaliśmy wyjaśnienia, składaliśmy uzupełnienia, odnosząc się do głównych uwag dotyczących tego, że nie spełniliśmy założenia realizacji celów Programu, czyli zapewnienia ciągów drogowych, oddania w odpowiednich parametrach dróg ekspresowych i autostrad. Szczególnie w kontekście dróg, jakie zostały wymienione, jeśli chodzi o niewykonanie, nawet dotychczas bez wskazania terminów realizacji.

Chciałabym podkreślić, że działania Generalnej Dyrekcji nie zależą tylko i wyłącznie od czynności wykonanych przez pracowników Generalnej Dyrekcji, ale zależą też od procesu przygotowania inwestycji, od uwarunkowań zewnętrznych. Główną naszą bolączką jest uzyskiwanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Wiecie państwo, że są takie inwestycje, mamy takie inwestycje, dla których postępowania były wszczęte

w roku 2005/2006 i do dzisiaj nie mamy decyzji środowiskowej. Najlepszym przykładem, który jest znany chyba wszystkim państwu, jest wschodnia obwodnica Warszawy. Do tej pory nie mamy dla niej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W związku z tym trudno nam się zgodzić z zarzutem, że przygotowujemy w niewłaściwy sposób, skoro to, czy udaje nam się taką decyzję uzyskać, czy też nie udaje nam się jej uzyskać, zależy od innych instytucji, jak również od uwarunkowań społecznych.

Jeśli chodzi o niewłaściwy nadzór i te elementy, które były wskazane w raporcie, to cały czas pracujemy nad tym, żeby doskonalić nadzór nad robotami. Perspektywa na lata 2011-2015, co również było podkreślone w raporcie NIK, była perspektywą, w której zrealizowaliśmy najwięcej w dotychczasowej historii. Nie mówię, co się dzieje teraz, ale o tym, co poprzednio. Zrealizowaliśmy najwięcej odcinków dróg i w związku z tym nie tylko my, ale wszyscy wykonawcy zaangażowani w proces, czyli projektanci, wykonawcy, konsultanci nadzorujący roboty, zderzyli się z problemami, które na taką skalę dotychczas nie występowały. Trudno nam się zgodzić z zarzutem, że wszystkie niedociągnięcia spadają na Generalną Dyrekcję dlatego, że pracujemy w uwarunkowaniach takich, jakie są.

Jeśli chodzi o wykorzystanie środków, co też było podkreślone w raporcie, to wykorzystaliśmy środki, które były do dyspozycji. Ilość tych środków nie była wystarczająca na tyle, żeby zapewnić realizację wszystkich zadań, które były umieszczone na liście Programu. Przypominam państwu, że Program na lata 2015-2023 w pierwszej swojej wersji również zawierał bardzo dużą listę zadań, na które nie było pokrycia finansowego w środkach przyznanych na realizację Programu. Dopiero nowelizacja Programu w lipcu 2017 r. rozdzieliła te zadania na listę główną i na listę rezerwową. Zadania na liście głównej mają zapewnione finansowanie.

Jeśli chodzi o zapewnienie ciągów drogowych i oddanie do ruchu całych ciągów, to chciałabym również wyjaśnić, że rzeczywiście w pierwszej kolejności kierowaliśmy do realizacji te zadania, które były na zakończonym etapie przygotowania. Wynikało to po pierwsze z uwarunkowań ruchowych, dlatego że w pierwszej kolejności szykowaliśmy te inwestycje, dla których występowały największe utrudnienia w ruchu. Kolejno, sukcesywnie te ciągi są uzupełniane. Kierowaliśmy również te zadania, dla których mówiąc wprost i brutalnie, udawało się uzyskać decyzje środowiskowe i w związku z tym przygotować kolejne etapy postępowania.

Myślę, ze to z grubsza tyle, co chciałabym powiedzieć.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Dziękuję, pani dyrektor. Teraz poprosimy o wypowiedź przedstawiciela Ministerstwa Infrastruktury, pana Jarosława Waszkiewicza.

Dyrektor Departamentu Dróg Publicznych Ministerstwa Infrastruktury Jarosław Waszkiewicz:

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, panie prezesie, ustosunkowując się do uwag zgłoszonych względem samego dokumentu Programu Budowy Dróg Krajowych, chcieliśmy powiedzieć, że bardzo konstruktywnie podeszliśmy do uwag zgłoszonych przez NIK w ramach kontroli. W naszej odpowiedzi zwróciliśmy uwagę, że uwagi państwa zostaną wykorzystane przy tworzeniu nowego dokumentu programowego. Tak się stało. W lipcu tego roku Rada Ministrów przyjęła aktualizację Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023, z perspektywą do 2025 r. W tym dokumencie wszystkie uwagi zostały wzięte pod uwagę. Są to uwagi dotyczące ustalania priorytetu zadań, typowania zadań do ujęcia w limicie środków, czyli typując zdania i ujmując je w ramach dostępnego limitu środków, wskazaliśmy zadania najbardziej priorytetowe, które od strony natężenia ruchu i budowy ciągów komunikacyjnych, kończą budowę wielu ciągów komunikacyjnych w Polsce lub rozpoczynają budowę nowych ciągów.

Przykładem rozpoczęcia budowy nowego ciągu jest droga S74, na pierwsze odcinki której zostało zapewnione finansowanie, zaczynając od najbardziej potrzebnego odcinka tej drogi, czyli odcinka przebiegającego przez Kielce i w okolicach Kielc. Drugie zadanie na tym odcinku to obwodnica Opatowa. Podaję to jako przykład podejścia do programowania zadań tam, gdzie są największe potrzeby i tam, gdzie uruchamiamy budowę

nowego ciągu. W pozostałych miejscach przede wszystkim koncentrowaliśmy się na zakończeniu budowy istniejących ciągów komunikacyjnych, rozpoczętych w poprzedniej perspektywie.

Na marginesie warto zwrócić uwagę, że Program, jaki podlegał ocenie przez NIK, to Program, w okresie którego ta sieć w wielu aspektach, szczególnie w zakresie dróg ekspresowych, była jeszcze szczątkowa i byliśmy na w miarę wczesnym etapie budowania owej sieci. Obecnie ten etap jest już o wiele bardziej zaawansowany.

Po drugie w lipcowej aktualizacji Programu nastąpiło zbilansowanie źródeł finansowania z wartościami zadań. Dokonaliśmy weryfikacji zadań po to, żeby ujęte w dokumencie wartości były jak najbardziej realne i jak najbardziej aktualne. Do zgłoszonych potrzeb dostosowane zostały źródła finansowania, do listy zadań inwestycyjnych w tym zakresie, zatem wszystkie zadania, które znajdują się na liście podstawowej, mają zapewnione źródło finansowania.

Wreszcie, przygotowaliśmy listę rezerwową. Na owej liście rezerwowej umieściliśmy zadania, które również pod względem priorytetu realizacji zostały ocenione i uszeregowane i mogą wchodzić do realizacji w miarę uzyskiwania oszczędności w realizacji obecnych zadań czy też pozyskania nowych źródeł finansowania lub rozszerzenia limitu. Większość tych rzeczy staraliśmy się więc jak najlepiej uwzględnić w istniejącym Programie Budowy Dróg.

Natomiast, to, o czym powiedziała pani dyrektor w zakresie tempa realizacji zadań –szereg aspektów jest poza kontrolą Generalnej Dyrekcji i poza kontrolą ministerstwa. Jest wynikowym układem różnych okoliczności, czy to w zakresie uzyskiwanych decyzji administracyjnych, czy to w zakresie tempa prowadzonych postępowań przygotowawczych. Staramy się, aby wszystkie te sprawy przebiegały jak najsprawniej, natomiast z natury rzeczy w okolicach dużych skupisk ludzkich, tam, gdzie budowa dróg jest najbardziej potrzebna, tam również występuje najwięcej problemów przygotowawczych i w efekcie najdłużej trwa cykl przygotowawczy. Staramy się mieć to na uwadze, ale nie wszystko da się w naszych dokumentach przewidzieć.

Jeszcze raz bardzo dziękujemy za tę kontrolę i uwagi. Oczywiście w miarę naszych możliwości będziemy je uwzględniać.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Dziękuję, zapraszam państwa posłów do dyskusji. Bardzo proszę, pan poseł Moskal, pani przewodnicząca, a potem pan poseł Wilczyński. Bardzo proszę.

Poseł Kazimierz Moskal (PiS):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowni państwo, Program Budowy Dróg Krajowych od wielu lat jest realizowany. Pewnie wszystkim nam zależy na tym, żeby jak najwięcej dróg było wybudowanych we właściwym czasie, oczywiście bez opóźnień, nie mówiąc o pewnych nieprawidłowościach. Cieszę się, że Ministerstwo Infrastruktury wyciągnęło pewne wnioski. Z tego, co pan dyrektor mówił, są określone priorytety, jest zapewnione finansowanie. Natomiast zawsze jest ta wątpliwość, czy dobrze to było zrealizowane, bo pewnie i poprzednio założenia były właściwe, a realizacja pewnie nie do końca.

Mam w związku z tym pytanie może do przedstawiciela Najwyższej Izby Kontroli, do pana prezesa i do przedstawiciela Generalnej Dyrekcji bądź ministra. Chodzi o lata 2011-2015. Ile wtedy wynosił średni koszt wybudowania kilometra autostrady, a ile ewentualnie przewiduje ministerstwo? Zwłaszcza, ile to może wynosić w tej nowej perspektywie, tj. 2014-2023, z perspektywą do 2025? Chodzi mi o średni koszt i o to, czy przewidujecie znaczny jego wzrost?

Kolejne pytanie dotyczy firm poszkodowanych. Nie było to akurat wyeksponowane, ale pamiętamy, że w okresie, który minął, w związku z budową dróg i autostrad zostało pokrzywdzonych bardzo dużo firm. Oczywiście, później uruchomiła się pewna legislacja, pewne rozwiązania prawne się pojawiły, ale mam pytanie, czy obecnie są firmy, które budując drogi z tej perspektywy finansowej, są pokrzywdzone? Czy i w jaki sposób dochodziły one…, jak to wyglądało, jak to obecnie wygląda?

Natomiast generalnie powiem, że pewnie wszyscy jesteśmy za tym, żeby owa sieć dróg krajowych była jak najlepsza, żeby jak najwięcej było wybudowane i tego życzę. Nie tylko ministerstwu, ale nam wszystkim, bo pewnie obywatele na to czekają. Mam nadzieję, że wnioski i uwagi, które były przedstawione przez Najwyższą Izbę Kontroli, zostały uwzględnione, tak jak pan dyrektor mówił. Liczę na to, że tak będzie. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Pani przewodnicząca Chrobak.

Poseł Barbara Chrobak (Kukiz15):

Panie przewodniczący, panie prezesie, mam pytanie. Na stronie 38 informacji znajduje się taki zapis, który mówi, że procedura dotycząca nabywania i regulowania spraw gruntowych nie została zakończona w zaplanowanym terminie, a wojewoda śląski w dalszym ciągu wydawał sukcesywnie decyzje związane z nabywaniem nieruchomości. Proszę mi powiedzieć, czy w związku z tym zostały wyciągnięte jakiekolwiek konsekwencje z tego tytułu? Czy jest możliwe w ogóle wyciągnięcie takich konsekwencji?

Na stronie 45 informacji również czytamy, że nie zostały zrealizowane pewne wcześniejsze założenia. W związku z tym tutaj pewnie były przygotowania i to też pociągnęło za sobą pewne środki finansowe. Czy w związku z tym jest też osoba odpowiedzialna i czy jest możliwość pociągnięcia tej osoby do odpowiedzialności? Dziękuję.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Pan poseł Wilczyński.

Poseł Ryszard Wilczyński (PO):

Zacznę może od takiego pytania, na które państwo mi szybko odpowiecie. Od którego roku dysponujemy ZRID-em, rozwiązaniem pod tytułem ZRID? Kiedy ta ustawa weszła?

Głos z sali:

2008.

Poseł Ryszard Wilczyński (PO):

Który? Ósmy, OK. To już mamy wyjaśnione. Słuchając streszczenia tego raportu, odniosłem wrażenie pewnego niedosytu, bo można by odnieść wrażenie, że to nieudacznicy budowali w Polsce autostrady, drogi ekspresowe i obwodnice, i wszystko im szło źle. Tak to zostało przedstawione.

Natomiast, ja ze swoich doświadczeń wojewody pamiętam, z jakimi oporami szła ta budowa, jak poświęcaliśmy każde spotkanie wojewodów na to, żeby omówić postęp prac. Poszczególni wojewodowie referowali, co jest możliwe i dlaczego jest możliwe, a co jest niemożliwe. Okazywało się, że względy środowiskowe były czynnikami dramatycznie komplikującymi całą sprawę i pani o tym mówiła. Należałoby w zasadzie poszerzyć raport o ten aspekt, to znaczy prześledzić czynniki, które powodowały, że nie osiągano zakładanych wyników albo notowano niepowodzenia, o jakich państwo mówili. Bowiem to nie jest tak, że budowano na zielonej łące, że wszystko było uporządkowane, można było wchodzić, robić itd. itd.

Popatrzmy na S8, która się ślimaczy pod Warszawą w sposób niemiłosierny. Przecież to pokazuje, z jakimi gigantycznymi problemami technicznymi, realizacyjnymi zmagają się Generalna Dyrekcja i realizatorzy, żeby przepchnąć autostrady i drogi ekspresowe w najbardziej zainwestowanych miejscach w kraju. Okazuje się, że mamy tutaj do czynienia z bardzo obiektywnymi czynnikami, które powodują, że mamy taki obraz, jaki się ukształtował.

Na dodatek jeszcze nie padło ani razu sformułowanie: EURO 2012. Pamiętam, że ten element bardzo warunkował priorytetyzację i zdaje się, że rzutem na taśmę udało się osiągnąć pewne założone rezultaty z tą datą. Zatem warto byłoby wspomnieć również o tym.

Warto byłoby również powiedzieć, gdzie popełniono błędy i na czym polegały, jeżeli chodzi o projektowanie, planowanie inwestycji i przyznawanie pieniędzy. Powiem tak: w budżecie na rok 2018 odnotowałem takie przypadki, że mamy na przykład po 100 tys. złotych na wszczęcie prac inwestycyjnych na niektórych obwodnicach miast. Tam było nawet napi-

sane: „na rozpoczęcie prac". Tymczasem każde z tych zadań będzie kosztowało kilkanaście, kilkadziesiąt milionów złotych, a może więcej. Każdy z państwa, kto jest fachowcem, wie, co można zrobić w takich przypadkach za 100 tys. złotych. Pani się uśmiecha i bardzo się cieszę, bo więcej komentarza nie potrzebuję.

Zatem pewne procedery wynikające z nacisków politycznych trwają nadal. Nie mówię, że mamy nie budować tych odcinków dróg, autostrad czy obwodnic. Wręcz przeciwnie, mamy, tylko, czy rzeczywiście udaje się państwu ustrzec przed syndromami, które dotykały tego planu, kiedy oczekiwania były tak potężne, że robiono różnego rodzaju koncesje, aby po prostu zadowolić interesariuszy – że oto inwestycja została dopisana, że rozpoczęto planowanie itd. itd. Przecież wiele inwestycji, również za państwa rządów, nie zaskakiwało, decyzje były odwlekane, mimo że papiery leżały czy leżą nadal, co pokazuje, że problemy, które wystąpiły przy realizacji planu 2010-2015, nadal występują.

To mniej więcej tyle ogólnej refleksji, bo wydaje mi się, że natura jest tak złożona, że warto byłoby po prostu prześledzić ją w szerszym aspekcie uwarunkowań, które występowały w danym czasie, a potem przestały się pojawiać lub pojawiały się w mniejszym zakresie. Przecież to był też czas kształtowania się rynku wykonawcy. Firmy w jakimś sensie uczyły się budowania tak wielkich przedsięwzięć. To był jednak pewien proces. Nie zdarzyło się to od razu, że mieliśmy grupę wykonawców gotowych pod każdym względem do zrealizowania każdego przedsięwzięcia. Tych przypadków odchodzenia czy wychodzenia wykonawców mieliście państwo przecież bardzo dużo. Trudno mi powiedzieć ile, ale to były chyba dziesiątki przypadków w tym okresie, że tak się po prostu działo i opóźniało to terminy realizacji. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Jeszcze pani przewodnicząca Stępień, a potem powtórnie pani przewodnicząca Chrobak.

Poseł Elżbieta Stępień (N):

Dziękuję, panie przewodniczący. Chciałabym odnieść się do wniosków pokontrolnych, z których wynika, że obecny model zarządzania projektami, polegającymi na budowie dróg krajowych, w tym pełnienia nadzoru nad realizacją robót, jest mało efektywny, ponieważ niedostatecznie zabezpiecza interesy kraju w zakresie pilnego wykonania połączeń drogowych o dużej przepustowości. Chciałabym się zapytać, jakie działania zamierzacie państwo podjąć w zakresie poprawy efektywności?

Chciałabym również dopytać, ponieważ w ubiegłym roku zajmowaliśmy się podobnym tematem. Wtedy podejmowaliśmy temat dotyczący baz danych, którymi państwo dysponujecie i monitorowaniem przebiegu płatności, związanych z realizacją poszczególnych odcinków, wykonawcom oraz podwykonawcom. Czy coś w tym zakresie również się zmieniło? Dziękuję.

Poseł Barbara Chrobak (Kukiz15):

Widzę, że pani przewodnicząca wstępnie zadała już to pytanie, ale chciałabym do niego wrócić. W zeszłym roku, kiedy była informacja Najwyższej Izby Kontroli, mówiliśmy o tym systemie, że brak jest możliwości uzupełniania danych dotyczących podwykonawców na bieżąco. Państwo z państwowej dyrekcji dróg, powiedzieliście, że w najbliższym czasie uda się tak zrobić, żeby ten system zaczął działać. Nie mamy takiej informacji, w związku z czym chcielibyśmy wiedzieć, czy na chwilę obecną nie ma dalej takiej sytuacji, jaka miała miejsce właśnie w informacji z zeszłego roku. Chodzi o to, że byli podwykonawcy, którzy otrzymywali podwójne przelewy – może nie tyle podwójne, co nie można było sprawdzić. Nie można też było sprawdzić, czy rzeczywiście kolejni podwykonawcy otrzymywali zapłatę. Te pieniądze były jednak przekazywane z budżetu państwa do wykonawcy i to na wykonawcy spoczywał obowiązek płacenia podwykonawcom, a tak jak było już wspomniane – firmy padały, bo środki te były nieprzekazywane. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Dobrze, to może teraz odpowiedzi na pytania w takiej samej kolejności. Najpierw Najwyższa Izba Kontroli, czyli pan prezes, ewentualnie współpracownicy, potem Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, a na końcu Ministerstwo Infrastruktury. Bardzo proszę.

Wiceprezes NIK Wojciech Kutyła:

Dziękuję bardzo. Szanowny panie przewodniczący, szanowni państwo, rozumiem, że pytanie pani przewodniczącej Chrobak i pani przewodniczącej Stępień odnoszą się raczej do Generalnej Dyrekcji, więc cofnę się w kolejności.

W odpowiedzi na pytanie pana posła Wilczyńskiego, odniósłbym się do metodyki kontroli, którą mamy. Wygląda to w ten sposób, że mam swoich współpracowników, współtowarzyszy, jak pan przewodniczący zechciał mówić. Przygotowując kontrolę, bierzemy dokument podstawowy, jakim jest program budowy. W tym Programie Budowy Dróg Krajowych i Autostrad są, jak to w programie, założenia, cele, założone wydatki rzeczowe i finansowe. Później nasi kontrolerzy wchodzą do Generalnej Dyrekcji, ministerstwa, oddziałów Generalnej Dyrekcji i po prostu sprawdzają, co i w jakim stopniu w założonym czasie wykonano. Nie ma tutaj z naszej strony ani żadnej złośliwości, ani broń Boże, złej woli. Natomiast warto by się zastanowić, czy być może mierzymy czasami siły na zamiary. Być może program skonstruowany jest tak, że gdyby bardziej trzymał się rzeczywistości, a nie być może chęci czy aspiracji, to być może lepiej oddawałby możliwości naszych struktur państwowych, ale też firm, wykonawców itd.

Oczywiście niektóre rzeczy ciężko było przewidzieć. Mamy prowadzone odrębne kontrole, które pokazują wzrosty cen materiałów budowlanych, surowców, asfaltu, piasku itd. i to są wzrosty kilkudziesięcioprocentowe. Prowadziły one do bankructwa niektórych firm – ze słynną firmą Covec – które schodziły po prostu z budowy.

Z drugiej strony trzeba powiedzieć, że ta nauka nie idzie w las. Nasza administracja, Generalna Dyrekcja, w ogóle wszyscy bardzo wiele się uczymy i zauważmy, że popełniamy coraz mniej błędów. Co więcej, wprowadzamy pewne regulacje, które służą nam wszystkim, między innymi te chroniące podwykonawców, którzy odchodzili bez pieniędzy, bankrutowali etc. To, o czym pan poseł powiedział, czyli ambitne zadanie przygotowania naszej infrastruktury do EURO 2012, było oczywiście zadaniem bardzo ambitnym.

Udało się zbudować wiele dróg czy uczynić je przejezdnymi, tak jak dla Warszawy, tudzież poprawić niektóre dworce lotnicze, infrastrukturę kolejową. Tu jesteśmy jeszcze daleko, jest jeszcze wiele potrzeb. Jednak proszę zwrócić uwagę… trzy lub cztery dni temu czytałem w „Rzeczpospolitej" artykuł, nie wiem, czy państwo zwróciliście na niego uwagę, o natężeniu ruchu na niektórych odcinkach autostrad, np. Warszawa-Łódź już w tej chwili jest…

Poseł Ryszard Wilczyński (PO):

Katastrofą zupełną.

Wiceprezes NIK Wojciech Kutyła:

No właśnie. Jednak o ile wiem, nie ma tam przygotowań czy warunków do tego, żeby zbudować kolejny pas. Z Warszawy do Łodzi, nie tyle z Warszawy do Łodzi… bo jeździ się też na południe i na północ w tej chwili. To jest taki punkt, przez który jedzie się i do Gdańska, i do Katowic i do Wrocławia, więc można powiedzieć serce Polski.

Poseł Ryszard Wilczyński (PO):

Dokończenie S8, to odciąży w pewien sposób, bo teraz się nie przejedzie w rejonie Nadarzyna, choćby człowiek chciał.

Wiceprezes NIK Wojciech Kutyła:

Tak, ale też trudno powiedzieć, czy można było już wtedy, bo przecież planowano tę autostradę zdecydowanie wcześniej, przeprowadzić symulację takiego natężenia ruchu; że tutaj należało od razu budować trzy pasy lub przynajmniej zrobić miejsce pod kolejne pasy. To jest jedna kwestia.

Co do odpowiedzi na pytanie pani przewodniczącej Chrobak o odpowiedzialności, to odpowiedzieć musi któryś z dyrektorów. Proszę bardzo, panie dyrektorze.

Wicedyrektor Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli Adam Bandosz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, panie prezesie, szanowni państwo, Adam Bandosz, wicedyrektor Departamentu Infrastruktury.

Jeżeli chodzi o pytanie dotyczące budowy autostrady A1 Sośnica–Gorzyczki, bo rozumiem, że o tym mówimy, to proszę zwrócić uwagę, że to jest przykład z kontroli, który pokazywał pewne przyczyny niezakończenia zadań w danym terminie. Myślę, że tutaj trzeba się odnieść. To będzie jakaś odpowiedź dla pana posła Wilczyńskiego, bo my jako Departament Infrastruktury czy Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziliśmy kontrolę barier w realizacji inwestycji. To jest jeden z przykładów barier i to jest odpowiedź.

W kontroli, która była prezentowana w Sejmie, na pewno na posiedzeniu Komisji Infrastruktury, nie pamiętam, czy Wysoka Komisja również zapoznała się z tym raportem, wskazaliśmy przyczyny zależne i niezależne od inwestora. Tu się w 100% zgadzamy z panem posłem. To, o czym mówili przedstawiciele Generalnej Dyrekcji – problem na pewno istnieje po stronie terminowości uzyskania decyzji niezbędnych do rozpoczęcia realizacji inwestycji. W owej informacji wskazaliśmy, że część tych kwestii jest poza Generalną Dyrekcją, jest związana z przewlekłym wydawaniem, prowadzeniem postępowania przez organ, który tę decyzję wydaje. Mamy podobną sytuację w tym przypadku. Dodatkowo są jeszcze odwołania stron od decyzji, którym przysługuje takie prawo. Powoduje to, że proces rozpoczęcia inwestycji przesuwa się w czasie. Gotowe są oczywiście dokumenty, projekty, wyłoniony jest wykonawca, natomiast z przyczyn niezależnych od inwestora, związanych z nieuzyskaniem decyzji, zgodnie z założonymi w harmonogramie terminami, ale tak jak podkreślam: z przyczyn niezależnych, nie jesteśmy w stanie terminowo rozpocząć danej inwestycji. Ten przykład na to wskazuje, także tutaj nie ma zaniechań czy nieprawidłowości leżących po stronie inwestora, a co za tym idzie konieczności szukania winnego czy wyciągania jakichś konsekwencji, bo, jak mówię, są one niezależne.

Jeżeli mogę jeszcze, bo padło też pytanie dotyczące średniego kosztu budowy autostrad. Rozumiem, że to pytanie było kierowane do Najwyższej Izby Kontroli, jak i do przedstawicieli resortu. My możemy powiedzieć, że z kontroli, jakie przeprowadziliśmy i z naszych analiz wynika, że koszt ten nie odbiega od kosztu budowy autostrad w innych krajach europejskich. Na pewno trzeba zwrócić uwagę, że nie można oceniać kosztu… Każda inwestycja ma inny koszt budowy, to na pewno będzie zależało od tego, przez jaki teren inwestycja będzie szła, dlatego że jest to kwestia wykupu gruntów, cen gruntów, liczby obiektów inżynieryjnych, które mają być wybudowane na danej inwestycji. Zatem na pewno czyste porównanie kosztów, inwestycja do inwestycji jest trudne.

Natomiast, gdybyśmy chcieli uśrednić koszt budowy inwestycji w Polsce, to z analiz, które posiadamy jako Izba, wynika, że koszty te są porównywalne z kosztami budowy autostrad w innych krajach, np. w Czechach, na Słowacji czy nawet w Niemczech.

Poseł Janusz Śniadek (PiS):

Rząd wielkości.

Wicedyrektor Departamentu Infrastruktury NIK Adam Bandosz:

Rząd wielkości to było, z tego co pamiętam, 9 800 tys. euro za kilometr – jeżeli się nie mylę, ale chyba się nie mylę. Drogi ekspresowe, tak. Potwierdza to pani dyrektor generalna, więc to są tego rzędu kwoty i to jest jakby porównywalne z kosztami w innych krajach.

Aha, przepraszam panie przewodniczący, jeszcze ostatnie słowo, dotyczące kwestii specustawy z 2012 r. i problemu z niewypłacalnością podwykonawców realizujących zadania drogowe. Możemy tylko powiedzieć, że jest to już oczywiście ujęte w programie Komisji. Zakończyliśmy czynności kontrolne, opracowaliśmy informację o wynikach kontroli „Zabezpieczenie interesów państwa i podwykonawców w umowach zawieranych przez Generalną Dyrekcję ”. Z tego, co pamiętam, to chyba w czerwcu mamy prezentować na posiedzeniu Wysokiej Komisji wyniki tej kontroli. Myślę, że będziemy w stanie przedstawić Wysokiej Komisji szczegółowe wyniki kontroli. Pokażemy to, o czym wspominał już pan prezes, tj. wzrost kosztów inwestycji, jak również inne kwestie, które pociągnęły za sobą problemy z wypłacalnością. Także przepraszam za zbyt długi wywód i dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Pani dyrektor Iwona Stępień-Kotlarek, zapraszam. Proszę się oczywiście wspomagać współpracownikami, czyli obstawą.

Zastępca GDDKiA Iwona Stępień-Kotlarek:

Dobrze, jak będę potrzebowała pomocy. Oni mi już podsuwali informacje w międzyczasie, więc troszeczkę jestem przez nich przygotowana do udzielenia odpowiedzi.

Notowałam sobie pytania i będę odpowiadała w kolejności, w jakiej były zadawane. Koszt budowy jednego kilometra autostrady i drogi ekspresowej, to już pan powiedział. Jeśli chodzi o drogi ekspresowe, jeśli chodzi autostrady, to koszt wynosi w tej chwili w granicach 58 milionów złotych, łącznie z kosztami przejęcia nieruchomości. Koszt samych robót kilometra autostrady to 54 700 tys. zł.

Chciałabym wyjaśnić państwu, że mało tego, że ceny drogi ekspresowej nie da się porównać z autostradą, to również nie da się porównać kosztu kilometra w zależności od tego, gdzie droga jest usytuowana. Dam państwu przykład drogi S7, której dwa odcinki są obecnie budowane pod Gdańskiem, na przejściu przez Żuławy. Cały ten odcinek przechodzi przez grunty nienośne. Cały odcinek jest tam usadowiony na palach, na wzmocnieniach. Tam kilometr budowy drogi jest dwukrotnie droższy niż kilometr na, powiedzmy, średnim terenie.

Dzisiaj zaczynamy budować drogi ekspresowe na odcinkach przejść przez tereny górzyste – to jest S7, S3, S19, które przechodzą przez południe Polski. Tam z kolei wchodzimy albo w tunel albo w estakady, bo tam się po prostu nie da przejść po gruncie. Nie da się więc porównać kilometra. Jeżeli mamy porównywać, to możemy porównać koszt budowy S5 na odcinku pomiędzy Poznaniem a Wrocławiem albo pomiędzy Poznaniem a Bydgoszczą, bo to są mniej więcej porównywalne warunki gruntowe.

Chciałabym jeszcze państwu powiedzieć, że jeżeli chodzi o koszt budowy kilometra autostrady czy drogi ekspresowej w warunkach polskich, co zresztą wiecie państwo, jeżdżąc drogami, to mamy bardzo dużo urządzeń ochrony środowiska. Nigdzie na świecie nie ma tylu przejść dla zwierząt, ile u nas jest budowanych. Nigdzie na świecie nie ma tylu ekranów akustycznych i o takiej wysokości, jakie są budowane u nas. To są naprawdę potężne pieniądze. Szacujemy, że koszt urządzeń zabezpieczających środowisko jest rzędu 20-30% kosztów realizacji inwestycji. To jest więc naprawdę bardzo dużo. Tyle pieniędzy musimy na to wydawać.

Jeśli chodzi o podwykonawców, to padały różne pytania dotyczące zabezpieczenia podwykonawców – w zakresie poprzednich perspektyw oraz tego, jak to się odbywa w tej chwili. Chciałabym zdementować informację, o której mówiła pani przewodnicząca, że niektórzy podwykonawcy byli wynagradzani dwukrotnie. Nigdy nie zdarzyło się, żeby podwykonawca dwa razy dostał wynagrodzenie. Owe podwójne płatności to są płatności, które dotyczą sytuacji, kiedy Generalna Dyrekcja, działając zgodnie z kontraktem, zapłaciła wykonawcy robót, natomiast ten wykonawca nie zapłacił podwykonawcy, a my w ramach solidarnej odpowiedzialności płaciliśmy za roboty wykonane przez tego podwykonawcę. Można by powiedzieć, że w pewnym okresie występowała podwójna płatność, tylko że myśmy zawsze występowali z regresem do wykonawcy, potrącając mu z wynagrodzenia podwójnie zapłacone kwoty.

Zatem, jeżeli kwotę X zapłaciliśmy wykonawcy i potem tę samą kwotę X czy pół X zapłaciliśmy podwykonawcy, to zawsze było to potrącane z wynagrodzenia wykonawcy lub występowaliśmy z zabezpieczenia należytego wykonania bądź występowaliśmy na drodze postępowania sądowego. Czasem bowiem zdarzało się tak, że kontrakt był zakończony albo np. nastąpiło odstąpienie od kontraktu i nie mieliśmy możliwości ściągnięcia tej należności z wynagrodzenia wykonawcy. Wtedy występowaliśmy w postępowaniu sądowym.

Chciałabym państwu powiedzieć, że zawarliśmy już dzisiaj kilka ugód z wykonawcami, z którymi nastąpiło odstąpienie. Każdorazowo te płatności, których nie udało nam się wyegzekwować w czasie, kiedy kontrakt był realizowany… jeśli zawieraliśmy ugodę, to ugoda w rozliczeniu zawierała także kwoty wypłacone przez nas. Także tutaj, jeśli

chodzi o skarb państwa, to w większości przypadków wypłacone kwoty zostały potrącone z wynagrodzenia wykonawcy.

Jeśli chodzi o zabezpieczenie podwykonawców, to niezależnie od tego, co my robimy, to również działania ustawowe bardziej chronią w tej chwili podwykonawców. W poprzedniej perspektywie, kiedy był realizowany program na lata 2011-2015, art. 647 kodeksu cywilnego mówił tylko i wyłącznie o ochronie podwykonawców robót budowlanych. Warunkiem dokonania przez nas płatności było zgłoszenie, czyli podwykonawcy pracujący „na dziko" nie podlegali ochronie. Dzisiaj ochroną objęci są nie tylko podwykonawcy robót budowlanych, ale również dostawcy i usługodawcy. Na każdym kontrakcie, tam gdzie jest zatrudniony wykonawca, jest on zobowiązany do przedkładania, uzgadniania z nami i do zgłaszania nam podwykonawców, usługodawców i dostawców. Takie listy na każdym kontrakcie są prowadzone. Co miesiąc są aktualizowane. Na każdym kontrakcie wykonawca jest zobowiązany, składając co miesiąc wniosek o płatność, tak się w naszej nomenklaturze nazywa rozliczenie z wykonawcą, do wskazania, które roboty w poprzednim okresie były wykonywane przez podwykonawców i musi przedstawić nam oświadczenie, że zobowiązania wobec podwykonawców zostały uregulowane.

Oczywiście nie jesteśmy w stanie kontrolować tego tak, żebyśmy mieli stuprocentową pewność, że żadnych zaległości płatniczych nie ma, bo kontrakt mówi, że wykonawca ma wykazać wymagalne płatności.

W związku z tym wykonawcy omijają to i po prostu nie przyjmują faktur od podwykonawców i wtedy nie ma wymagalnej płatności, w związku z czym takie oświadczenie mogą nam dać. Oczywiście staramy się wychwytywać tego typu sytuacje. Niemniej zawsze mogą się zdarzyć. Apelujemy do wykonawców, prowadzimy spotkania na kontraktach z podwykonawcami i pokazujemy im wszystkie zagrożenia. Monitorujemy, prosimy o przekazywanie informacji wtedy, kiedy występują zaległości płatnicze. Bowiem dodatkowym problemem, jeśli chodzi o płatności dla podwykonawców jest to, że bardzo często zdarzają się sytuacje, że podwykonawcy występują do nas z wnioskami o solidarną płatność np. rok po zakończeniu robót, które realizowali, kiedy już następny wykonawca zrobił coś innego. My nie jesteśmy nawet w stanie zweryfikować liczby robót, które wskazuje, że wykonywał.

Mając na uwadze wszystkie te zagrożenia i wszystkie sytuacje, z jakimi mieliśmy do tej pory do czynienia, wprowadziliśmy zapisy do umów, w których określamy wymagalne zapisy umów podwykonawczych, mających służyć ochronie podwykonawców. Wprowadziliśmy również klauzule zakazane, czyli takie zapisy, których w umowach między wykonawcą a podwykonawcą być nie może – żeby nie było sytuacji, w których są oni po prostu oszukiwani przez wykonawców.

Myślę, że w zakresie podwykonawców jest to chyba informacja, jakiej państwo oczekiwaliście. Mamy jeszcze stronę internetową, na której mamy taki poradnik dla podwykonawców – co mają robić, żeby nie zostali oszukani przez wykonawców.

Pytała pani również o pozyskiwanie nieruchomości i o to, że były opóźnienia. Chciałabym państwu wyjaśnić, że od 2008 roku działamy na podstawie tak zwanej specustawy. Specustawa mówi, że z chwilą uzyskania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej Generalna Dyrekcja z mocy ustawy staje się właścicielem nieruchomości, ma prawo dysponowania nieruchomością. Natomiast wypłata odszkodowania dla poprzednich właścicieli nieruchomości następuje w terminie późniejszym, wysokość odszkodowania ustalają służby wojewody. Odszkodowania są wypłacane już w trakcie realizacji kontraktów.

W związku z tym zdarza się tak, że kontrakt już jest zakończony, a jeszcze nie wszystkie odszkodowania są wypłacone, dlatego że np. nie jest ustalony właściciel nieruchomości, bo są nieuregulowane sprawy spadkowe, bo właściciel nieruchomości nie zgadza się z wyceną i składa odwołanie. To są sytuacje, których nie jesteśmy w stanie przewidzieć, nie jesteśmy w stanie uniknąć. Niemniej, w znaczącej większości, graniczącej z 100%, przejmowanie nieruchomości następuje w sposób planowy i zgodny z ustawą. Takich problemów więc w tej chwili nie ma.

Dziękuję panu za zrozumienie, że występują problemy realizacyjne i środowiskowe. Rzeczywiście takie problemy występują. Oprócz tego zdarzają się takie nieprzewidy-

walne sytuacje na kontraktach, jak chociażby problem z badaniami archeologicznymi, które mamy na każdym kontrakcie. Dzisiaj realizujemy obwodnicę Sanoka, na której zatrzymanie robót ze względu na badania archeologiczne trwa już 8 miesięcy. To są rzeczy, na które kompletnie nie mamy wpływu. Zgodę na kontynuowanie robót wydaje Wojewódzki Konserwator Zabytków. Mogę państwu powiedzieć z własnego przykładu. Pracowałam na kontrakcie S51 między Olsztynkiem a Olsztynem. Ze względu na badania archeologiczne roboty były zatrzymane na 80% długości odcinka. Badania archeologiczne trwały 8 miesięcy.

To są sytuacje, których nie jesteśmy w stanie przewidzieć. Mało tego, ponosimy z tego tytułu dodatkowe koszty. Niemniej, nie ma takiej możliwości, żebyśmy wykonali badania archeologiczne przed wejściem wykonawcy na budowę, bo dopiero ZRID uprawnia nas do tego, żeby przystąpić do badań archeologicznych.

Jeśli chodzi o problemy środowiskowe, to rzeczywiście mamy takie problemy, ale są one na etapie pierwszym przygotowania inwestycji, czyli pozyskiwania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Zdarzył się tylko jeden przypadek w historii, w którym decyzja środowiskowa została, nazwijmy to, oprotestowana. Dotyczyło to Skarżyska. Przez wiele lat toczyło się postępowanie wyjaśniające przed Unią, przez wiele lat postępowanie sądowe. Mieliśmy już tam wybranego wykonawcę. W ubiegłym roku udało nam się zakończyć wszystkie spory i ta inwestycja jest kontynuowana.

Zadał pan również pytanie, dotyczące planowanych kosztów. Chodzi o to, że czasem w planie jest niewielka kwota – np. z tytułu realizacji obwodnicy – rzędu 100 tys. złotych, czy też kilkuset tysięcy. Chciałabym wyjaśnić, że jeżeli dotyczy to prac przygotowawczych, to rzeczywiście to są tego typu kwoty. Prace przygotowawcze trwają do uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach – to są średnio 2-3 lata. W związku z tym rocznie płacimy za efekt już uzyskany, czyli za coś, co już wykonawca zakończył, za jakiś etap. Stąd są takie nakłady.

Niewielkie nakłady mogłyby się również pokazać w sytuacji dużych inwestycji, które realizujemy w systemie „Projektuj i buduj". Tam w pierwszym okresie realizacji inwestycji przewidujemy 1% zaliczkę. Jeśli więc inwestycja kosztuje 400 000 tys. złotych, to ten 1% to są 4 000 tys. złotych. Jeżeli jednak kosztuje 100 000 tys. złotych, to ten 1% to już jest odpowiednio mniej. Stąd więc te zróżnicowania w nakładach. Jak się popatrzy na następne lata, to wykorzystanie środków jest już większe.

Padło jeszcze takie stwierdzenie dotyczące natężenia ruchu. Potwierdzam to, co mówili panowie, jeśli chodzi o odcinek drogi Łódź – Warszawa. Tam rzeczywiście występują utrudnienia w ruchu. Wynika to nie tylko z faktu, że droga ta ma niewystarczające parametry. Składa się na to również to, że obecnie w budowie są praktycznie wszystkie inne odcinki wylotowe z Warszawy, tzn. S7 w kierunku na Gdańsk, S7 w kierunku na Kraków, S8 w kierunku na Białystok, S8 w kierunku na Wrocław. W związku z tym kierowcy unikają tych dróg i jadą autostradą A2. Jeśli państwo włączycie sobie nawigację, jadąc z Warszawy do Krakowa, to nawigacja pokazuje, że najszybciej jest pojechać przez Stryków i potem autostradą A1.

Myślę, że odpowiedziałam na wszystkie pytania. Dziękuję państwu.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Pan dyrektor, Jarosław Waszkiewicz. Bardzo proszę.

Dyrektor Departamentu Dróg Publicznych MI Jarosław Waszkiewicz:

Bardzo krótko chciałbym uzupełnić jedną rzecz. Szanowni państwo, od ponad dwóch lat wznowiony został dialog z wykonawcami. Tak naprawdę przy Ministerstwie Infrastruktury funkcjonuje, powołana przez pana ministra Adamczyka, rada ekspertów, która w swoim gronie, pomiędzy zamawiającymi i wykonawcami, omawia najważniejsze problemy branży. Na podstawie wypracowanych z udziałem tej rady osiągnięć Generalna Dyrekcja przygotowała nowy wzór umowy, która będzie stosowana w zadaniach z projektów typu „Projektuj i zbuduj". W tym wzorze pomiędzy zamawiającym a wykonawcą jest zupełnie inny podział ryzyk, niż to było wcześniej. Są również inne procedury rozstrzygania sporów budowlanych. To wszystko po to, aby kwestia terminowości i realizacji

na budowie była w jak najmniejszym zakresie uzależniona od przewlekłości procedur, długości postępowań i tego typu rzeczy.

Rada funkcjonuje dalej, wzór jest wypracowany. Mamy nadzieję, że te wszystkie rzeczy, które udało nam się wypracować przez te wszystkie lata… taka refleksja ogólna na sam koniec. Chodzi o specustawę drogową umożliwiającą bardzo sprawne przygotowanie od strony procedur prawnych, źródło finansowania – Krajowy Fundusz Drogowy z bardzo dużym potencjałem, który pozwala realizować w Polsce jeden z największych drogowych programów inwestycyjnych w Europie, wsparcie ze środków unijnych, bardzo duże ilości, na drogach krajowych, zabezpieczenie wykonawców już od wszystkich stron omówione przed chwilą – od strony prawnej, organizacyjnej. Generalna Dyrekcja do tego problemu podchodzi w tej chwili w sposób bardzo wrażliwy.

Wszystko to daje efekt w postaci tego, że w ostatnich przetargach na drodze S61 mamy kwotę za kilometr równą 22 000 tys. złotych. Mamy nadzieję, że pozytywna tendencja tańszych kosztów budowy się utrzyma jak najdłużej. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Czy państwo posłowie chcieliby zabrać głos? Pani przewodnicząca Chrobak.

Poseł Barbara Chrobak (Kukiz15):

Dziękuję, panie przewodniczący. Nie otrzymałam jeszcze odpowiedzi na moje wcześniejsze pytanie, dotyczące systemu. Czy ten system uległ zmodyfikowaniu i czy jest na bieżąco uzupełniany?

Chciałabym się jeszcze odnieść do wypowiedzi pani dyrektor odnośnie do wysokości ekranów. Pani dyrektor mówi, że nigdzie na świecie nie ma ekranów takiej wysokości. Powstaje więc pytanie, czy u nas muszą być tak wysokie ekrany. Czy koszty związane z wysokością ekranów są potrzebne? To na razie tyle.

Aha, jeżeli chodzi o umowy, które są zawierane, to pani dyrektor mówi, że podwykonawcy są już zabezpieczani. Niemniej, zdarzają się sytuacje, że podwykonawcy kierują do was wnioski o wypłatę. Czy nie należałoby się zastanowić nad tym, czy w umowach nie powinien być zawarty taki zapis, który obliguje wykonawcę – bo to wykonawca otrzymuje od państwa pieniądze – do tego, żeby musiał mieć na bieżąco uzupełnione wszystkie zaległości, aby otrzymać kolejną transzę?

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Mam nadzieję, że to była ostatnia tura pytań. Pytanie było chyba do Generalnej Dyrekcji, bardzo proszę.

Zastępca GDDKiA Iwona Stępień-Kotlarek:

Pytała pani o system rejestracji podwykonawców. Mówiłam o tym, że na każdym kontrakcie są zarejestrowani wszyscy podwykonawcy, którzy realizują roboty na danym kontrakcie. Nie prowadzimy centralnej ewidencji, dlatego że i tak rozliczenia wykonuje się w ramach danego kontraktu. W związku z tym taka ewidencja jest w każdym z oddziałów, z podziałem na wszystkie kontrakty, które w danym oddziale są realizowane. Jest to taka jak gdyby baza podwykonawców, którzy są zarejestrowani.

To, o czym pani mówiła, że wykonawcy powinni być umownie zobowiązani do dokonywania wypłat, to oczywiście są zobowiązani. Proszę tylko pamiętać o tym, że zdarzają się bardzo różne sytuacje. Czasem to, że wykonawca nie płaci podwykonawcy wynika nie z tego, że chce go oszukać, tylko z tego, że np. podwykonawca realizuje roboty niewłaściwej jakości. Jeżeli kwestionujemy roboty, nie chcemy ich odebrać do czasu aż zostaną wykonane roboty poprawkowe, to nasze żądanie przenosi się również na podwykonawców i muszą oni owe roboty poprawkowe wykonać. W związku z tym, tak jak mówiłam, nie zawsze to, że podwykonawca nie został zapłacony sprowadza się do tego, że jest tam jakaś chęć oszukania, tylko wynika to z wymagań, które są postawione.

Poseł Barbara Chrobak (Kukiz15):

Jeszcze o ekranach.

Zastępca GDDKiA Iwona Stępień-Kotlarek:

Pytała pani jeszcze, dlaczego stawiamy takie wysokie ekrany. Dzisiaj stawiamy troszkę niższe, dlatego że parę lat temu zostały zmienione wymagania, jeśli chodzi o dopuszczalne normy hałasu. Natomiast, cały czas rozmawiamy o tym i proponujemy, żeby zmienić obowiązujące w Polsce przepisy prawne.

Powiem państwu tak: prawo w Polsce mówi, że przed hałasem ma być chroniona nieruchomość, na której jest zabudowa – bez określania, że to ta zabudowa ma być chroniona. W związku z czym, teoretyzując, jeżeli na działce 5 ha jest jeden budynek mieszkalny, a droga przechodzi przez działkę 5 ha, to ekran musi być, zgodnie z prawem, wybudowany na całej działce, wzdłuż całego przejścia, żeby chronić tę jedną zabudowę.

Najbardziej ubolewamy nad tym, że nie ma możliwości, żebyśmy walczyli z hałasem w inny sposób. Bardzo często jest bowiem tak, że wydatki na ochronę akustyczną, na wykonanie ekranów to są koszty rzędu kilku, kilkunastu, kilkudziesięciu milionów złotych, a chronimy zabudowę o wartości np. pół miliona złotych, bo tam jest jeden budynek. Z rachunku ekonomicznego wynikałoby, że dużo prościej było zaproponować właścicielowi nieruchomości odszkodowanie, żeby się przeniósł i wybudował sobie nieruchomość trochę dalej, byłoby taniej. Niemniej, prawo polskie nie daje nam takiej możliwości. Wykupić możemy tylko i wyłącznie te nieruchomości, które znajdują się w pasie, w tzw. liniach rozgraniczających drogi.

Od 2016 r. w umowach podpisywanych przez Generalną Dyrekcję zostały zmienione wymagania dotyczące zabezpieczeń akustycznych. W tej chwili kładziemy nacisk na to, że ściany ekranów mogą być postawione tylko i wyłącznie wtedy, kiedy nie da się zastosować innych środków ochrony. Są np. takie możliwości, żeby wybudować wały ziemne bądź tzw. ekrany zielone – to są takie, mówiąc w dużym uproszczeniu, kosze, stelaże, które są wypełnione gruntem i obsiewane roślinnością. Są one dużo przyjemniejsze dla użytkowników drogi. Są zielenią, która wizualnie ożywia otoczenie, a nie wprowadza nastrój zagrożenia, jak w przypadku przejeżdżenia w ekranach akustycznych. Tego typu działania stosujemy. Niemniej znajdą one swoje odzwierciedlenie w robotach, które będą rozpoczynane w tym i przyszłym roku, bo obowiązują od ubiegłego roku.

Jeśli chodzi o wysokość, to tak jak mówiłam, wysokość ekranu akustycznego zależy od odległości zabudowy i od ilości zabudowy znajdującej się w otoczeniu drogi. Muszę z przykrością stwierdzić, że po obniżeniu wymagań, jeżeli chodzi o ochronę akustyczną, mamy bardzo dużo protestów mieszkańców, np. wzdłuż autostrady A1. Tymczasem nasze badania potwierdzają, że zachowane są normy, które wynikają z prawa ochrony środowiska. Jednak właściciele do tej pory mieszkający w otoczeniu, gdzie nie było żadnej drogi, a w tej chwili ta droga się pojawiła, ten element ruchu, który słychać – bo słychać go w zasięgu mniej więcej pół kilometra od drogi – traktują jako bardzo duże utrudnienie. I to mimo że, tak jak podkreślam, normy akustyczne są zachowane.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Dziękuję bardzo. Zanim zamknę dyskusję, to jednym zdaniem pozwolę sobie wyrazić refleksję. Mianowicie, omawiana dzisiaj kontrola Najwyższej Izby Kontroli jest o tyle interesująca, że mogłaby, przynajmniej hipotetycznie, stanowić podstawę do prognozowania, co będzie z wykonywaniem Programu Budowy Dróg Krajowych w obecnej perspektywie finansowej. Jeżeliby potraktować ustalenia Najwyższej Izby Kontroli jako podstawę prognozy, to wydaje mi się, że doprowadziłoby to do prognozy pesymistycznej: nierealistyczne planowanie, koncentrowanie się na tym, co można zrobić, a nie na tym, co powinno być zrobione, szukanie usprawiedliwień w trudnościach zewnętrznych tak jakby one przed rozpoczęciem jakiejkolwiek pracy, nawet prognostycznej, były nieznane. To tyle. Przyjmujemy do wiadomości ustalenia tego raportu. Kończymy punkt pierwszy.

Punkt drugi dotyczy spraw bieżących. Czy ktoś z państwa posłów chciałby zabrać głos, wnieść sprawę? Jeśli nie, to kończymy posiedzenie Komisji. Bardzo dziękuję. Protokół z posiedzenia będzie dostępny w sekretariacie naszej Komisji. Dziękuję bardzo.